

وضعیت حقوقی اموال بلوکه شده ایران پس از انقلاب اسلامی توسط آمریکا

فروغ چرامی^۱ - لیلا رئیسی^۲ - محمود جلالی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۲۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۲/۰۹

چکیده:

از اوایل قرن بیستم مهمترین وظیفه دولتها ممنوع کردن جنگ یا توسل به زور بوده است. قاعده مصونیت دولت امروزه از وضعیت عرفی در حقوق بین‌الملل برخوردار است، اما دولتها در این استثناها متفق القول نیستند. دولتها برای هرگونه عمل تصدی و تجاری دولتهاى خارجى مصونیت از اجرا و صلاحیت قایل نیستند. سؤالی اصلی این است که از منظر حقوق بین‌الملل، مراجع داخلی تحت چه شرایطی می‌توانند حکم به توقیف اموال یک دولت خارجی در قلمرو دولت متبوع خود بدهند؟ فرضیه مقاله این است که مصادره دارایی‌های ایران از نظر حقوق بین‌الملل غیرقانونی است. به نظر می‌رسد از منظر حقوق بین‌المللی، مراجع داخلی، از جمله دادگاه‌ها، اعم از داوری یا دادگستری، نمی‌توانند حکم به توقیف اموال یک دولت خارجی در قلمرو دولت متبوع خود بدهند. هدف از این تحقیق، شناسایی نظام حقوقی حاکم بر مصونیت دولت و اموال دولت است.

واژگان کلیدی: اموال بلوکه شده، انقلاب اسلامی، مصونیت دولتها، دولت آمریکا

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱ - دانشجوی دکتری تخصصی حقوق بین‌الملل عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران
f.chorami@gmail.com

^۲ - دانشیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق بین‌الملل، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران: نویسنده مسئول
leila.raeisi222@gmail.com

^۳ - دانشیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران
m.jalali@ase.ui.ac.ir

مقدمه

اموال بلوکه شده ایران توسط آمریکا به بعد از پیروزی انقلاب اسلامی که به تحریم‌های آمریکا علیه ایران در زمان تسخیر لانه جاسوسی در سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۱ در قالب دستورات اجرایی که دولت جیمی کارتر، رئیس‌جمهور وقت آمریکا صادر کرد، باعث مسدود شدن دارایی‌های ایران در آمریکا شدند.

مصونیت دولت یکی از اولین مفاهیم و اصول حقوقی شناخته شده در جامعه بین‌المللی است. از نظر تاریخی، سابقه این مفهوم را می‌توان در روابط بین‌المللی دوران باستان، در عهد امپراطوری‌های ایران، روم و یونان قدیم یافت که در زمینه مصونیت سفرای خارجی، بر مبنای شعائر مذهبی و آیین مهمان‌نوازی پذیرفته شده بود. اصلی‌ترین و مهمترین تابعان حقوق بین‌المللی، دولت‌ها می‌باشند. حقوق بین‌الملل به عنوان مجموعه مقررات حقوقی، ناظر بر روابط میان دولت‌هاست. دولت به عنوان یک شخص حقوقی بین‌المللی، فراتر از مرزهای ملی خود به اقداماتی مبادرت می‌ورزد که یکی از موضوعات مهم مرتبط با اقدامات دولت‌ها، بحث مصونیت است. این مصونیت شامل خود دولت، اموال دولت و حتی مقامات دولت می‌باشد. امروزه مصونیت‌های صلاحیتی دولت و اموالشان به طور کلی به عنوان یک اصل حقوق بین‌الملل کیفری تلقی می‌شود. با توجه به رویه دیوان بین‌المللی دادگستری، به ویژه در پرونده آلمان علیه ایتالیا، حتی نقض یک قاعده آمره حقوق بین‌الملل نمی‌تواند دلیل نقض مصونیت دولت بشود. قاعده آمره مربوط به حوزه قواعد ماهوی است و قاعده مصونیت مربوط به قواعد شکلی است و از این رو، بین این دو تعارضی هم صورت نمی‌گیرد. تنها زمانی می‌توان قاعده مصونیت را نادیده گرفت که یا دولت از آن منصرف شده باشد یا یک قاعده حقوق بین‌الملل استناد به مصونیت را اجازه نداده باشد. نظام حقوقی حاکم بر مصونیت اموال دولتی را حقوق بین‌الملل عرفی تشکیل می‌دهد. در حال حاضر مهمترین سند بین‌المللی حاکم بر مصونیت اموال دولتی، کنوانسیون ملل متحد در مورد مصونیت دولت می‌باشد. این کنوانسیون را می‌توان آمیخته‌ای از تدوین و توسعه مترقیانه حقوق بین‌الملل ذیربط دانست. کنوانسیون مزبور در مورد هر مساله مربوط به مصونیت دولت یا اموال آنها که در یک دعوای طرح شده علیه یک دولت نزد محاکم دولت دیگر قبل از لازم الاجرا شدن این کنوانسیون برای دولت‌های مربوطه می‌باشد، اعمال نمی‌شود.

۱- تعریف مصونیت دولت

مصونیت دولت^۱ یا مصونیت حاکم^۱ یکی از مفاهیم و اصول حقوق بین‌الملل عمومی است.

^۱ - State immunity

است. (Murphy, Sean D, 2003:79) که مطابق آن دولتی که در صدد اعمال صلاحیت بر دولت دیگر می‌باشد، در راستای حفظ نظم و هماهنگی بین‌المللی، الزاماً از اعمال صلاحیت بر دولت دیگر خودداری می‌نماید. بنابراین اثر مصونیت، حمایت از یک دولت در قبال اعمال صلاحیت دادگاه‌ها و سایر مقامات داخلی دولتهای دیگر است. (Kittrie, Orde F, 2016:78) مفهوم مصونیت دولت در حقوق بین‌الملل، دربرگیرنده مصونیت از هرگونه اعمال صلاحیت یک دولت بر دولت دیگر در ابعاد مختلف قانونگذاری، اجرایی و قضایی است، اما آنچه بیش از سایر ابعاد مصونیت در دکتین و رویه مورد ابتلاء و توجه قرار گرفته است، بعد قضایی مصونیت دولت می‌باشد. چنانکه مفهوم مصونیت دولت غالباً در اسناد و اظهارنظرهایی ملاحظه می‌شود که در آنها، مصونیت به عنوان مانعی بر صلاحیت دولت مقرر دادگاه مطرح شده است. (Brownlie, 2008: 324)

۱-۱- مفهوم مصونیت قضایی دولت

مصونیت قضایی دولت که از آن به عنوان عدم امکان اعمال صلاحیت قضایی دادگاه‌های داخلی بر دولت‌های خارجی یاد می‌کنند یا به گفته پروفیسور یان براون لی^۲ «مصونیت از صلاحیت محلی...» (عبدالهی و همکار، ۱۳۸۶: ۲۲) از اصل برابری حاکمیت دولتها نشأت گرفته و عامل حفظ صلاحیت سرزمینی دولتها است. مبنای مصونیت دولت، نمود بیرونی حاکمیت یعنی استقلال دولتها است که محدودیتی بر جنبه درونی حاکمیت یعنی اصل صلاحیت انحصاری ایجاد می‌نماید. (امینی، ۱۳۸۹) مصونیت قضایی دولت مبتنی است بر معافیت دولتها از اجرای قوانین که در یک کشور در مورد صلاحیت دادگاه‌ها اعمال می‌شود. هیچ کشوری را نمی‌توان برخلاف اراده واقعی اش تابع قضاوت کشور دیگر قرار داد. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۰) بنابراین اثر مصونیت حمایت از یک دولت در قبال اعمال صلاحیت دادگاه‌ها و سایر مقامات داخلی دولتهای دیگر است. (Reece Thomas, 2003: 20)

۲- منشأ مصونیت قضایی دولت

بیشتر نتایج تحلیل‌های تاریخی موضوع، نشان می‌دهد که حداقل درباره این نظریه اتفاق آراء وجود دارد که مصونیت دولت خارجی تکامل یافته مصونیت فردی است که حکام و سلاطین و رؤسای دولت از آن بهره مند می‌شدند. (Trooboff, Peter, 1986:252. 2.) قبل از شکل گیری مفهوم «دولت» دوره حکومت سلاطین بود که براساس قاعده لاتین «هیچ شخصی قادر

¹ - Sovereign immunity

²- Ian Brown Lee

به اعمال حاکمیت و سلطه بر شخص برابر نیست» حکام و پادشاهان از اعمال صلاحیت بر شخص و اموال حکام دیگر مطلقاً امتناع می‌کردند که مهمترین ضمانت اجرای نقض چنین قاعده‌ای «اقدام متقابل»^۱ حکام متضرر (قربانی) و یا به عبارت بهتر ترس از اقدامات تنبیهی بوده که بعضاً با توسل به زور اعمال می‌شده است. شأن و منزلت حکام مانع از آن بود که حتی به دلایل کاملاً غیر حاکمیتی مثلاً بنا به دلایلی تجاری تحت صلاحیت حاکم دیگری قرار گیرند و در صورت بوجود آمدن چنین وضعیتی آن را خفت بار تلقی نموده؛ از پذیرش چنین صلاحیتی به شدت سرباز زده و آن را عملی غیردوستانه یا حتی خصمانه تلقی می‌کردند. خلاصه اینکه بواسطه وجود این اعتقاد اصولاً "پادشاه اشتباه نمی‌کند"^۲ و "فوق قانون است"^۳ چه در زمینه داخلی و چه در زمینه بین‌المللی مصونیت و مزایای مطلقاً به حکام اعطا می‌گردید، بی‌آنکه بتوان امروزه برای آنها دلیل موجهی آورد.

۳- پذیرش مصونیت قضایی دولت به عنوان یک اصل

کنوانسیون، مصونیت قضایی دولت‌ها را به عنوان یک اصل پذیرفته است. در بخش دوم تحت عنوان اصول کلی و مطابق ماده ۵ آن «دولت‌ها خود و اموالشان از صلاحیت محاکم دولت دیگر وفق مفاد کنوانسیون حاضر مصونیت خواهند داشت». باید گفت کنوانسیون اولاً: با پیروی از تئوری مصونیت محدود، ضرورت اعمال محدودیتهایی بر مصونیت دولت‌ها را مورد پذیرش قرار داده است؛ ثانیاً: قبول این محدودیتهای، منجر به زوال اصل مصونیت نگردیده و مصونیت کماکان به عنوان اصل حاکم بر روابط دولت‌ها پذیرفته شده است. ثالثاً: قبول اصل مصونیت در ماده ۵ کنوانسیون، لزوماً متضمن این نتیجه است که موارد محدودیت مصونیت، منحصر به موارد مطرح است و در موارد تردید، با رجوع به اصل، قاعده مصونیت دولت‌ها بر روابط آنها حاکم خواهد بود. پس از پذیرش مصونیت به عنوان اصل (ماده ۵) مواد ۱۰ به بعد کنوانسیون به احصاء مواردی که از این اصل مستثنی هستند پرداخته‌اند که دو نوع استثناء در این خصوص قابل مشاهده است. مصونیت یا عدم مصونیت معاملات تجاری، مرکز اصلی مباحثاتی است که طی دهه های اخیر در مورد مصونیت دولت‌ها مطرح شده است. مصونیت محدود اساساً بر این فرض استوار است که مصونیت معاملات تجاری دولت‌ها به همراه گسترش نقش دولت‌ها در فعالیت‌های تجاری مانع مهمی در راه اداره صحیح امور تجارت بین‌المللی می‌باشد زیرا وجود این تجار

^۱-Reprisal

^۲-The King can dono wrong.

^۳-Above The Law

ممتاز، موجب اخلال در روند تجارت بین‌المللی می‌گردد. به هر حال علاوه بر تعارض مواضع دولتها در خصوص شمول یا عدم شمول مصونیت نسبت به معاملات تجاری، یک تعارض دیگر میان مواضع کشورها، چگونگی توصیف اعمال تجاری می‌باشد که در این زمینه، کشورهای جهان سوم (غیر غربی) طرفدار اعمال «معیار هدف» و کشورهای توسعه یافته طرفدار اعمال «معیار ماهیت»^۱ می‌باشند. اما لازم است پیرامون معیار هدف و ماهیت توضیحاتی داده شود. آنگاه که تمایز میان «اعمال حاکمیت» و «اعمال تصدی»^۲ ضرورت پیدا می‌کند دو معیار به ذهن متبادر می‌شود: یک اقدام ممکن است بر طبق هدف و یا براساس ماهیت آن از اعمال تصدی به شمار رود. تا آنجا که به اعمال صلاحیت مربوط می‌شود. به نظر می‌رسد معیار ماهیت عمل، بر معیار هدف که به هر حال در برخی از تصمیمات محاکم فرانسوی دنبال می‌شود، برتری داشته باشد. با این حال معیار هدف در آثار عملی خود، به نتایجی متفاوت از نتایجی که طبق «تئوری مصونیت مطلق» به دست می‌آید منجر نمی‌شود و چگونه خواهان، این ادعای نماینده دولت خارجی خوانده را رد کند که یک اقدام برای برخی اهداف عمومی صورت گرفته است؟ حتی اگر چنین ادعایی هم امکان داشته باشد، اثبات آن بسیار مشکل است. با معیار ماهیت این مشکلات رفع می‌شود، برای مثال، در موردی که یک دولت برای تعمیر سیستم حرارت مرکزی یک ساختمان به خدمات یک لوله کش نیاز دارد، فرقی نمی‌کند که آن ساختمان سفارتخانه این کشور باشد. در این مورد، آن دولت مانند هر صاحب خانه‌ای، از مصونیت برخوردار نیست.

۴- تئوری‌های حاکم بر مصونیت قضایی دولتها در نظام حقوقی آمریکا

تئوری مصونیت دولت یکباره به وجود نیامده است، بلکه به صورت تدریجی و در طی زمانی طولانی به وسیله دادگاه‌های داخلی توسعه یافته است در واقع دادگاه‌های آمریکا از جمله نخستین دادگاه‌های بودند که در آراء خود افکارشان را در مورد معنای واقعی تئوری مصونیت دولت بیان نمودند. در حقوق آمریکا نیز مانند بسیاری دیگر از نظامهای حقوقی، سیر تحولات حقوق مصونیت به تثبیت تئوری مصونیت محدود انجامید. تئوری عمل دولت محصول رویه قضایی آمریکاست و مبتنی بر قوانین مصوب قوه مقننه نیست. در آمریکا رأی سال ۱۸۹۷ دیوان عالی این کشور در قضیه آندرهیل علیه هرناوندز به عنوان اولین سابقه اعمال تئوری عمل دولت ذکر می‌گردد، این رأی دیوان عالی آمریکا بیان داشت: «یک کشور مستقل ناگزیر است استقلال

^۱ - Nature test

^۲ - Jure Imperii

^۳ - Jure Gestions

کشور مستقل دیگری را به رسمیت بشناسد و دادگاه‌های یک کشور نمی‌توانند نسبت به اعمال دولت دیگر که در خاک خود آن کشور صورت گرفته است رسیدگی و اظهار نظر کنند». در مورد رابطه تئوری عمل دولت و قواعد مربوط به مصونیت، باید گفت که هر چند هر دوی آنها به عنوان عاملی در جهت عدم رسیدگی ماهوی نهایی به اعمال منتسب به دولتهای خارجی عمل نموده و مانع از اظهار نظر درباره اعتبار چنین اعمالی توسط دادگاههای آمریکایی می‌گردند، اما بین آنها تفاوت و سلسله مراتب وجود دارد. تفاوت آنها در این است که قواعد مربوط به حقوق مصونیت، قواعد شکلی و ناظر به مرحله رسیدگی صلاحیتی می‌باشند، اما تئوری عمل دولت، مرتبط با مرحله رسیدگی ماهوی است. هر چند ناظر به ماهیت نهایی نبوده و در بدو رسیدگی ماهوی عمل می‌کند و مانع از رسیدگی ماهوی نهایی می‌گردد. با استفاده از تعبیر دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه آفریقای جنوب غربی می‌توان گفت، تئوری عمل دولت، مرتبط با ماهیت اما مقدم بر آن است.

۵- تغییر رویه در عملکرد آمریکا با «نامه تیت» و حرکت به سوی مصونیت محدود

آمریکا بعد از تصمیم دیوان عالی در سال ۱۸۱۲ در قضیه شونر اکسچنج، ناگهان موضعش در سال ۱۹۵۲ تغییر کرد. بدین توضیح که در سال ۱۹۵۲، جک تیت مشاور حقوقی وزارت امور خارجه آمریکا، طی نامه خود که خطاب به دادستان کل این کشور صادر گردید و به نامه تیت معروف است صریحاً اعلام نمود که وزارت خارجه از این پس از تئوری مصونیت محدود پیروی خواهد نمود. قبل از نامه تیت، نه تنها دادگاه‌های ایالات متحده با تئوری مصونیت مطلق ارتباط داشتند، بلکه دیوان عالی کشور معتقد بود که دادگاهها مکلفند که از پیشنهادات مصونیت خواسته شده به وسیله وزارت خارجه پیروی کنند. در نامه تیت تصریح گردیده بود که فقط آن دسته از اعمال دولتهای خارجی که ماهیتاً جنبه عمومی یا حاکمیتی داشته باشند، همچنان برخوردار از مصونیت خواهند بود نه اعمالی که صرفاً خصوصی یا تجاری هستند. البته باید گفت، نظراتی که از سوی وزارت خارجه آمریکا در خصوص اعطاء یا عدم اعطاء مصونیت به یک دولت خارجی در موردی خاص، ارائه می‌گردید، صرفاً جنبه توصیه داشت و دادگاههای آمریکا از لحاظ حقوقی ملزم به تبعیت از نظر وزارت خارجه نبودند اما علیرغم این امر و در عین وجود سیستم تفکیک قوای مطلق در ایالات متحده، محاکم این کشور در فاصله سالهای ۱۹۵۲ تا ۱۹۷۶ در ارتباط با مصونیت قضایی دولتهای خارجی به طور مطلق از سیاستهای

¹ - Tate letter

قوه مجریه تبعیت نموده و خودداری از ایجاد دشواری در روابط خارجی دولت را مبنای اصلی صدور آراء خود در این خصوص قرار دادند. اما این تلقی وجود داشت که در برخی از موارد، توصیف قوه مجریه از اعمال دولتهای خارجی مبنی بر عمومی یا خصوصی بودن عمل و به تبع آن، اظهار نظر در مورد اعطاء یا عدم اعطای مصونیت به دولت خارجی مربوطه، بیشتر مبتنی بر ملاحظات سیاسی صورت گرفته تا معیار حقوقی چنانکه دادگاههای آمریکایی نیز خود اذعان نموده‌اند که تمایز اعمال عمومی و خصوصی یا تجاری در عمل دشوار بوده و در واقع در فاصله زمانی مذکور، توصیف‌های قوه مجریه در مورد ماهیت اعمال دولتهای خارجی اغلب تابع دیپلماسی بوده تا اعمال ملاحظات حقوقی صرف. نامه تیت مشکلات مصونیت دولتهای خارجی را برای دادگاههای آمریکایی و وزارت خارجه حل نکرد. زمانی که دعوی علیه یک دولت خارجی در دادگاههای ایالات متحده مطرح می‌شد، دولت خارجی به ناچار یا می‌بایست نظریه وزارت خارجه مبنی بر مصونیت را در خواست می‌کرد و یا وارد دعوا شده و مستقیماً در دادگاه از مصونیت خود دفاع می‌نمود اما وزارت خارجه در وهله اول یک سازمان سیاست ساز خارجی بود و نه یک دادگاه که متعهد به اعمال بیطرفانه باشد. بدین ترتیب لازم بود وضعیت مزبور خاتمه یابد و تمهیدی اندیشیده شود تا صرفاً مراجع قضایی با اعمال معیارها و موازین حقوقی، در مورد اعطاء یا عدم اعطای مصونیت تصمیم‌گیری نمایند.

۶- مصونیت اموال دولتها در حقوق ایران

براساس ماده ۲۸/کنوانسیون ملل متحد راجع به مصونیت قضایی دولتها و اموال آنها تاریخ ۱۷ ژانویه ۲۰۰۷ یعنی ۱۳۸۶ شمسی، آخرین مهلت امضای کنوانسیون، تصویب، قبول، تایید الحاق تعیین گردیده است. براین اساس هیأت وزیران در جلسه بیستم دی ماه ۱۳۸۵ شمسی بنا به پیشنهاد وزارت امور خارجه در اجرای ماده ۲ آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی - مصوب ۱۳۷۱ به وزارت امور خارجه اجازه داد نسبت به امضای موقت کنوانسیون مصونیت قضایی دولتها و اموال آنها منضم به قطعنامه شماره ۵۹/۳۸ مجمع عمومی سازمان ملل متحد که در تاریخ ۱۳۸۳/۹/۱۲ (دوم دسامبر ۲۰۰۴ میلادی) به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده است با لحاظ شرایط زیر اقدام مراحل تصویب را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نماید. براساس این مصوبه جمهوری اسلامی ایران طبق بند (۳) ماده ۲۷ کنوانسیون اعلام می‌نماید که خود را متعهد به ترتیبات بند (۲) ماده ۲۷ در خصوص مراجعه به دیوان بین‌المللی دادگستری برای حل و فصل اختلافات ناشی از تفسیر یا اجرای

مقررات کنوانسیون نمی‌داند، جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌نماید که در هر مورد، رضایت کلیه طرف‌های اختلاف، شرط لازم برای ارجاع موضوع به دیوان بین‌المللی دادگستری است. دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در هر مورد که ارجاع به داوری را برای حل و فصل هر اختلاف ناشی از تفسیر یا اجرای کنوانسیون به مصلحت بداند، طبق قوانین مربوط اقدام نماید. قانون تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آنها نیز در روز دوشنبه سوم تیرماه ۱۳۸۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

مصونیت دولت‌ها در نظام حقوقی ج.ا.ا ایران به عنوان یک اصل مهم به صورت کلی پذیرفته شده است، ایران با در نظر گرفتن استثنای معمول در اصل مصونیت دولت‌ها، همواره مخالفت خود را با وضع استثنای غیر معمول نشان داده است. در واقع، ج.ا.ا ایران همواره مخالفت خود را با استفاده ابزاری از حقوق بشر و به نوعی سیاسی کاری دولت‌های غربی در اعمال قواعد آن اعلان کرده است. به تعبیر دیگر، می‌توان گفت که از دیدگاه ج.ا.ا ایران «رهیافت حقوق بشر و جهان شمول دانستن آن پیچیده بوده و هست؛ خصوصاً از این حیث که تحت الشعاع کشمکش‌های سیاسی قرار گرفته، بلکه فراتر از آن، در عمل از اقبال جهانی به عمل آمده نسبت به این روند مطلوب، چه بسا سوء استفاده شده و از آن به عنوان پوششی برای انجام تخلفات بهره برداری می‌شود». (شریفی طرازکوهی، ۱۳۸۸) تا پیش از تصویب قوانین خاص مصونیت درجای ایران، موضع قانونگذار راجع به اصل مصونیت به صورت کلی در اصل ۲۲ قانون اساسی چال ایران مقرر شده بود که بر مبنای آن حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص - از جمله دولت‌ها به عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز نماید. همچنین در این زمینه قوانین نسبی موجود نیز مانند مواد ۵۱۶ و ۵۱۷ فصل سوم قانون مجازات اسلامی (سابق) وجود داشتند که تنها مربوط به مقامات رسمی و نه دولت‌ها و آن هم در چهارچوب معامله متقابل قابل اجراء بود». (بیگدلی، ۱۳۸۰، پیشین)

۷- تأثیر استقلال بانک مرکزی از دولت بر مصونیت

ویلیام بلر معتقد است که منافع برای دادگاه در تحلیل وضعیت حقوقی بانک مرکزی نیجریه در این پرونده نهفته است. دادگاه با جزئیات فراوان نقش بانک مرکزی را بررسی و قواعد و قوانینی که طی آن این بانک تأسیس گردید را مورد نظر قرار داد. در نهایت دادگاه به این نتیجه دست یافت که بانک مرکزی نیجریه بخشی از دولت نیجریه نیست، بلکه یک نهاد مستقل است لذا

نمی‌تواند از مصونیت بهره مند گردد. این رأی در اجرا به این معنی است که با بانک مرکزی همان رفتاری می‌شود که با یک بانک تجاری می‌شود؛ اما بحرانی که از این نتیجه ممکن بود حاصل شود با تصویب قانون مصونیت در سال ۱۹۷۸ از بین رفت؛ در این قانون نسبت به بانک مرکزی یک برخورد ویژه‌ای صورت می‌گیرد. بانک‌های مرکزی یک مصونیت ویژه و معین و مهم دارند حتی اگر به عنوان یک نهاد مستقل از دولت باشند. به لحاظ قانونی تقریباً اکثر دادگاه‌های انگلیسی با بانک مرکزی به عنوان یک نهاد مستقل رفتار می‌کنند؛ اما این استقلال هیچ ربطی به مصونیت ندارد. آقای بنکاس، در کتاب **مصونیت دولت** خود بر این اعتقاد است که تأکید بیش از حد بر کارکردها موجب افزایش مشکلات می‌شود، لذا نباید دیدگاه‌های ساختارگرا را نیز از نظر دور داشت؛ همچنین تأکید می‌کند که ارگان‌های تابع دولت از جمله بانک مرکزی در اغلب موارد عملکردهای مختلفی انجام نمی‌دهند. اما آیا دیدگاه‌های ساختارگرا یا عملکردگرا در تعیین وضعیت حقوقی بانک مرکزی کافی هستند؟ آقای بنکاس معتقد است خیر، همانطور که لرد دیننگ و همکارانش در قضیه «Trendtex Trading» در بررسی حقوق داخلی نیجریه دچار اشتباه شدند، چرا که دولت نیجریه یک کنترل کلی بر بانک داشت، کارمندان را منصوب می‌کرد و به آنها حقوق می‌داد. چیزی که قضات در این رأی بدان بی توجهی کردند این بود که بانک مرکزی نیجریه عملکردهای مختلفی را انجام می‌داد و لذا این طور به نظر می‌رسید که بانک مستقل است اما در واقع قدرتش را از حکومت می‌گرفت، این بدین معنی است که بانک اصلاً مستقل نبوده بانک‌های مرکزی در کشورهای در حال توسعه اعمال مهمی را از سوی دولت‌هایشان انجام می‌دهند، و بنابراین مستقل از کنترل دولت عمل نمی‌کنند. در برخی کشورها مثل ایران بانک مرکزی به عنوان بازوی پولی دولت عمل می‌کند ولی در برخی دیگر از کشورها از جمله کشورهای پیشرفته بانک مرکزی مستقل از دولت به سیاست‌های کلان خود می‌پردازد؛ اما این استقلال ناقض مصونیت بانک نبوده و همچنان بانک مرکزی به عنوان بخشی از دولت از مصونیت برخوردار و حتی حمایت‌های ویژه دیگری نیز از آن می‌شود. با توجه به آنچه در بند قبل در رابطه با استقلال بانک مرکزی بیان گردید، به نظر می‌رسد بحث استقلال بانک مرکزی از دولت بیشتر از آنکه به مبحث مصونیت قضایی دولت و بانک مرکزی در حقوق بین‌الملل مربوط شود یک بحث مربوط به حقوق داخلی و اداره کشور است، تمام تلاش‌هایی که در خصوص استقلال بانک‌های مرکزی از دولت انجام گرفته در جهت پیشبرد اهداف و کارکردهای بانک مرکزی است و در واقع نوع رابطه میان این بانک و دولت را معین می‌کند، وضعیت حقوقی بانک‌های مرکزی تنها با بررسی حقوق داخلی هر کشور معین و معلوم می‌گردد، مثلاً قانونی که به وسیله

آن، این بانک شکل گرفته است. در یک کلام اینکه، یک بانک مرکزی مستقل، در اعمال وظیفه حفظ ثبات قیمت‌ها و تعیین سیاست‌های پولی که از اهم وظایف این بانک است بسیار بهتر عمل می‌کند.

۸- جایگاه بحث مصونیت بانک مرکزی در بحث مصونیت قضایی دولت

مصونیت قضایی دولت در حقوق بین‌الملل، همان طور که بیان شد، با استثنائاتی روبرو است. تئوری مصونیت مطلق جایگاه خود را در حقوق بین‌الملل عرفی و قراردادی از دست داد و تئوری مصونیت محدود جای آن را گرفت. بر مبنای مصونیت محدود، دولت دیگر نمی‌تواند به صورت مطلق از مصونیت بهره مند گردد بلکه پاره‌ای از اعمال دولت مشمول قاعده مصونیت نیستند. اعمال تصدی دولت، از مهمترین استثنائات قاعده مصونیت دولت است، اعمال تصدی دولت به مجموعه‌ای از فعالیت‌های دولت اطلاق می‌شود که نظر به عدم اعمال حاکمیت در آنها، از مصونیت بی بهره‌اند. این اعمال علاوه بر فعالیت‌های تجاری شامل شبه جرم‌های دولت نیز می‌شوند که اصولاً از فعالیت‌های تجاری - که مستلزم مسئولیت قراردادی دولت است - جدا هستند. "شبه جرم"های ارتكابی دولت خارجی که منجر به ورود خسارت به اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌شوند، از جمله اعمال تصدی غیر تجاری دولت‌ها هستند. شبه جرم‌ها بر خلاف اعمال تجاری که دارای مبنای ارادی بوده و تبعاً می‌توانند در صورت نقض تکالیف قراردادی، مسئولیت قراردادی دولت طرف قرارداد را بوجود آورند، عمدتاً اعمال غیر ارادی هستند که با تحمیل خسارت به دیگران، مسئولیت غیر قراردادی یا قهری (ضمان قهری) دولتهای خارجی را ایجاد می‌نمایند. بیان مطالب فوق بیشتر از جهت تبیین جایگاه بحث مصونیت بانک مرکزی در مبحث مصونیت دولت است، صرف نظر از مطلق یا محدود بودن مصونیت بانک مرکزی آنچه مسلم است این است که مبحث مصونیت بانک مرکزی به هیچ عنوان در شبه جرم‌های ارتكابی توسط دولت خارجی جایگاهی ندارد، بلکه جایگاه این بحث در فعالیت‌های تجاری ناشی از مسئولیت قراردادی و ارادی دولت‌ها است.

۹- شیوه‌های اعمال تحریم در حقوق بین‌الملل

۹-۱- بلوکه کردن و توقیف دارایی‌های کشور تحریم شونده

بحث انتقال سرمایه در جهان امروز در میان کشورها یک امر غیر قابل انکار است. با توجه به همبستگی و وابستگی متقابل کشورها در جامعه جهانی این امر بدیهی به نظر می‌رسد که کشورها با استفاده از نقدینگی و یا اعتبارات موجود خود در مراکز مالی و بانکهای سرتاسر جهان نیازهای

روزمه خویش را برطرف نمایند. مضافاً اینکه معمولاً به لحاظ اطمینان و اعتقاد بیشتری که به بانکهای کشورهای خارجی از سوی کشورهای در حال توسعه احساس می‌شود، انتقال نقدینگی به این مراکز رایج شده است. با این تفسیر یکی از راههای پیش‌بینی شده در مساله تحریم اقتصادی، بلوکه کردن و توقیف دارایی‌های کشورهای تحریم شونده در سرتاسر جهان است. با این حربه معمولاً و عملاً یکی از راههای درآمد ثابت کشور خاطی مسدود شده است و با وارد آمدن فشار بر اقتصاد خارجی و داخلی‌اش، کشور را وادار به تابعیت از تصمیمات اتخاذ شده علیه آن می‌کنند.

۹-۲- قطع جزئی یا کلی روابط از جمله روابط مالی و منع واردات و صادرات

در این نوع تحریم، تحریم کننده روابط مالی و اقتصادی خود را با تحریم شونده قطع می‌کند. این تکنیک مجازاتی، برای صدمه زدن به اقتصاد کشور خاطی به صورت مستقیم به کار گرفته می‌شود. منظور از تحریم وارداتی آن است که کشورهای تحریم کننده از ورود کالاها و محصولات تولیدی کشور خاطی به سرزمین خود جلوگیری و خودداری نمایند. تحریم‌های وارداتی، کشور خاطی را در درجه اول از کسب درآمد ارز خارجی حاصل از فروش کالا و خدمات محروم می‌کند. تأثیر چنین تحریمی در درجه اول در سطح اشتغال آن کشور بسیار مهم جلوه می‌کند و به علت نبودن بازار مصرف کالاهای تولیدی کشور خاطی، بیکاری را در آن کشور شایع و آن دولت را با کسری موازنه بودجه مواجه می‌کند. تحریم صادرات به کشور خاطی، به این مفهوم است که کشورهای تحریم کننده از صدور کالاها خود به کشور خاطی خودداری ورزند. در نتیجه این امر، اقتصاد و صنعت کشور تحریم شونده ممکن است به لحاظ مواجه شدن با کمبودهای قابل توجه، در زمینه‌هایی که وارد کننده آنها بوده است، مواجه با خطر گردد. تحریم‌های وارده بر ایران در دوره کارتر، هم تحریم واردات و صادرات کالا و عدم واردات نفت بود و هم مسدود کردن دارایی‌های ایران. این تحریم‌ها در دوره‌های بعد نیز کم و بیش تمدید شد. دستور اجرایی ۱۳۲۲۰ رئیس جمهور آمریکا در ۲۳ سپتامبر ۲۰۰۱ نیز شامل توقیف کلیه اموال شرکت‌ها و مؤسساتی است که در حمایت از تروریسم بین‌المللی دست دارند و همچنین تحریم کلیه مبادلات با این شرکت‌ها و مؤسسات.

۱۰- تحریم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

"باراک اوباما" رئیس جمهور آمریکا در ۳۱ دسامبر ۲۰۱۱ قطعنامه مصوب مجلس سنای آمریکا درباره تحریم بانک مرکزی ایران که پیشتر با آن مخالفت کرده بود را با اعمال تغییراتی و دادن اختیاراتی به رئیس جمهور که اگر به مصلحت نباشد قطعنامه را لغو کند، به تصویب

رساند. اتحادیه اروپا نیز در ۲۳ ژانویه ۲۰۱۲ تحریم‌هایی را علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رساند که در راستای همکاری با ایالات متحده در جهت فشار به تهران بود. در ۲۲ آبان ۱۳۵۸ در پی واقعه اشغال سفارت ایالات متحده در تهران دستور توقیف کلیه دارایی‌های ایران در بانک‌های آمریکایی و شعبه‌های خارجی آن صادر شد. با صدور دستور اجرایی ۱۲۱۷۰ توسط "جیمی کارتر" رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده آمریکا، دارایی‌های ایران که از ۱۲ میلیارد دلار بالغ می‌شد مسدود گردید. متن دستور مزبور به شرح ذیل است:

«براساس اختیاری که به عنوان رئیس‌جمهور ایالات متحده، قانون اساسی و قوانین آمریکا از جمله قانون راجع به اختیارات فوق‌العاده اضطراری، اقتصادی، بین‌المللی، و قانون وضعیت فوق‌العاده ملی بر عهده من گذاشته شده است، من جیمی کارتر رئیس‌جمهور ایالات متحده به این نتیجه رسیدم که اوضاع ایران برای امنیت ملی، سیاست خارجی و اقتصاد آمریکا به طور غیر عادی و فوق‌العاده ایجاد مخاطره نموده و بدین وسیله به منظور مقابله با مخاطره مذکور حالت فوق‌العاده اعلام می‌کنم. بدین وسیله دستور می‌دهم کلیه اموال و منافع متعلق به دولت ایران یا مؤسسات وابسته و تحت کنترل دولت مذکور و نیز «بانک مرکزی ایران» که در قلمرو ایالات متحده هستند یا قرار می‌گیرند یا در تصرف و کنترل اشخاص تابع صلاحیت آمریکا بوده یا در خواهند آمد، مسدود شوند. وزیر خزانه داری آمریکا مجاز است کلیه اختیاراتی را که بر اساس قانون اختیارات فوق‌العاده اقتصادی، اضطراری، بین‌المللی به من تفویض گردیده است برای اجرای این دستور، مورد استفاده قرار دهد. این دستور بلافاصله لازم‌الاجرا است و به کنگره اعلام و در دفتر دولت فدرال ثبت و منتشر خواهد شد...»

این دارایی‌ها عبارت بودند از: موجودی‌های ایران، نزد فدرال رزرو به مبلغ ۱۰۶۱۸ میلیارد دلار، موجودی‌های ایران نزد شعب بانک‌های آمریکایی در خارج به مبلغ ۵۵۷۹ میلیارد دلار، موجودی‌ها نزد بانک‌های آمریکایی در آمریکا به مبلغ ۲۱۵۰ میلیارد دلار و سایر دارایی‌ها نزد اتباع آمریکایی حدود ۲ میلیارد دلار، موجودی طلای متعلق به بانک مرکزی ایران نزد فدرال رزرو ۱/۹۳۲/۸۱۷ انس. در سال ۲۰۱۰، کنگره آمریکا قانون جدیدی را علیه بانک مرکزی ایران تنظیم کرد. قانون مزبور که به «سیسادا» موسوم است، با هدف ایجاد محدودیت در زمینه گشایش اعتبارات اسنادی، اخلال در تجارت بین‌المللی، و نهایتاً تضعیف تجارت ایران تصویب شد. در بند ۴ بخش ۱۰ این قانون آمده است که: "هر بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری که مبادرت به برقراری معاملات مالی با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بورزد به این معنا است که از سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی و فعالیت‌های

تروریستی حمایت کرده است." این قانون بانک‌های خارجی را از دستیابی به بازار آمریکا در صورت پرداخت وجه به بانک مرکزی ایران برای خرید نفت خام منع می‌کند. قانون بودجه سال ۲۰۱۲ آمریکا نیز که در بخش‌های مختلفی برای سال مالی به امضاء باراک اوباما رسید از جمله قوانین تحریمی است. این قانون با عنوان قانون مجوز دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ (National Defense Authorization Act for Fiscal year 2012) در پنج قسمت مجزا به تصویب رسیده است. این قانون شامل ۵۱۹۸ بخش است که در بخش ۱۲۶۵ آن مفاد مربوط به تحریم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. این تحریم‌ها در پی یافته‌های شبکه انتظامی وزارت خزانه داری آمریکا اعمال گردید. این یافته‌ها عبارت بودند از اینکه: «بانک مرکزی ایران که تنظیم کننده بانک‌های ایرانی است، از طریق انتقال میلیاردها دلار به این بانکها در سال ۲۰۱۱ به بانکهای ایرانی تحت تحریم کمک کرده است. در اواسط سال ۲۰۱۱ بانک مرکزی چندین میلیارد دلار به بانک‌های تحت تحریم از جمله صادرات، ملت، توسعه صادرات ایران و بانک ملی از طریق انواع طرح‌های پرداخت، منتقل کرده است. در این نقل و انتقالات بانک مرکزی با به حداقل رساندن مباشرت بانکهای بزرگ بین‌المللی با هر دو بانک مرکزی و بانک‌های تحریم شده ایرانی اقدام به فرار از تحریم می‌کند». همچنین معاون وزیر خزانه داری در امور تروریسم و اطلاعات مالی بیان داشت که وزارت خزانه داری نسبت به تمام بخش‌های بانکی ایران، از جمله بانک مرکزی ایران، به عنوان تأمین کننده مالی تروریست، تأمین مالی گسترش سلاح‌های هسته‌ای و پولشویی که خطرناکی برای سیستم مالی جهان است، اعلام خطر می‌کند. این قانون بخش مالی ایران شامل بانک مرکزی ایران را به عنوان حوزه اصلی نگرانی در مورد پولشویی و فرار از تحریم‌ها معرفی کرده است.

نتیجه گیری

کلیدی‌ترین تحول در حقوق مصونیت دولت، که برای اولین بار، رد تئوری مصونیت مطلق و پذیرش تئوری مصونیت محدود را در پی داشته، شناسایی تمایز میان اعمال نقدی و اعمال حاکمیتی بوده است از نظر تاریخی، شناسایی این تمایز در بستر فعالیتهای تجاری شکل گرفت و از این رو، در بدو امره اعمال تصدی معادل با اعمال تجاری تلقی می‌شد، اما با تحولات بعدی، تلفی از مفهوم عمل تصدی نیز متحول گردید و به برخی از اعمال و روابط دیگر دولت که البته کاملاً بی ارتباط با فعالیت تجاری نیست. تعهدات دولتها در قبال کل جامعه بین‌المللی با منفعت همه دولتها در رعایت حقوق ناشی از آن تعهدات مرتبط است و همه روزها در حمایت

از آن حقوق ذینفع هستند. بنابراین، ملت در دولت در رعایت حقوق بشر هنگامی مطرح می‌شود که یک قاعده حقوق بشر، مربوط به نظم عمومی بین‌المللی نقص‌انده باشد در این صورت، دولت‌ها می‌توانند به اقدام‌های متقابل غیردوستانه که به خودی خود نقص یا تخطی از تعهدات بین‌المللی محسوب نمی‌شوند، مبادرت نمایند. همچنین می‌توانند به اقدام‌های متقابل تلافی‌جویانه مبادرت کنند. با این حال، تردیدی نیست که اعمال دولت‌ها در مقابله با دولت نافرمان مقررات حقوق بشر باید با موازین حقوق بین‌الملل، از جمله قواعد مصونیت دولت، مطابقت داشته باشد.



منابع فارسی

کتاب

- محسن عبدالهی، میرشهبیز شافع (۱۳۸۶)، **مصونیت قضایی دولت در حقوق بین‌الملل**، اداره چاپ و انتشار ریاست جمهوری

مقالات

- امینی، اعظم (۱۳۸۹)، **مفهوم مصونیت قضایی دولت‌ها و استثنای نقض حقوق بشر**، مجله نامه مفید، شماره ۷۹

- بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۰)، **مصونیت کشورها و مقامات حکومتی از دیدگاه حقوق بین‌الملل**، پژوهشنامه حقوق و سیاست، شماره ۴

- شریفی طراز کوهی، حسین (۱۳۸۸)، **روندهای سیاسی و فرهنگی در فرآیندهای جهانی شدن حقوق بشر**، فصلنامه حقوق دانشگاه تهران، دوره ۳۹، شماره ۴

- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۰)، **مصونیت کشورها و مقامات حکومتی از دیدگاه حقوق بین‌الملل**، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۴

English References

Books

- Brownlie, Ian (2008), **Principles of public International Law**, 7th Edition, Oxford, Oxford University Press
- Kittrie, Orde F. (2016), **Lawfare: Law as a Weapon of War**, Oxford University Press
- Murphy, Sean D, (2003), **United States Practice in International Law: Volume 1, 1999–2001**, Cambridge University Press
- Trooboff, Peter (1986), **Foreign State Immunity: Emerging consensus on principle**, Recueil Des Cours, collected of The Hague Academy of International Law, Tom 200

Article

- Reece Thomas, Katherine. And Joan Small (2003), **Human Right and State Immunity: Is there Immunity from Civil Liability for Torture?** Netherlands International Law Review. Vol.50. Issue 1

Document

- National Defense Authorization Act for Fiscal year 2012